

LA INFORMACIÓN ALIMENTARIA EN LA UNIÓN EUROPEA EN RELACIÓN CON ASPECTOS ÉTICOS

AMALIA BALAGUER PÉREZ

SUMARIO

1. Introducción. 2. Derecho a la información de las personas consumidoras e información alimentaria en la UE. 3. Etiquetado de origen. 3.1. *Razones del interés por saber el origen de los alimentos.* 3.2. *Etiquetado de origen.* 3.3. *Otras normas.* 4. Etiquetado de alimentos vegetarianos y veganos. 5. Bienestar animal. 6. Otras disposiciones. 6.1. *Alimentos ecológicos y etiqueta ecológica* 6.2. *Alimentos modificados genéticamente.* 7. Conclusiones

LA INFORMACIÓN ALIMENTARIA EN LA UNIÓN EUROPEA EN RELACIÓN CON ASPECTOS ÉTICOS

AMALIA BALAGUER PÉREZ¹

Universidad Nacional de Educación a Distancia

1. INTRODUCCIÓN

El presente artículo tiene como objeto analizar aquellos aspectos relacionados con preocupaciones éticas que se encuentran regulados por la legislación europea referente a la información alimentaria, tanto la información obligatoria como la voluntaria, para alcanzar conclusiones sobre la amplitud de la regulación en este ámbito concreto, sus posibles limitaciones y las demandas existentes sobre una mayor información.

La UE ha regulado de manera extensa el ámbito alimentario, y ha establecido unos principios para esta regulación, necesaria para garantizar la seguridad. Además de tener relación con aspectos relativos a la salud, la alimentación está también relacionada con cuestiones culturales, éticas, religiosas y medioambientales². Factores como la importación y exportación, las tecnologías y la utilización de animales despiertan preocupaciones relacionadas no sólo con temáticas conectadas con la protección de la salud³. La regulación alimentaria no concierne sólo a la seguridad de los

¹ Departamento de Derecho Constitucional. Facultad de Derecho UNED. Obispo Trejo, 2. 28040 Madrid. Email: abalaguerp@gmail.com

² Observatori de Bioètica i Dret Universitat de Barcelona, Plana, M^a J., De Lekuona, I. (coords.). (2017). *Información alimentaria: cuestiones éticas y jurídico-políticas*, Barcelona, Edicions de la Universitat de Barcelona, p. 39: “desde el inicio de este siglo, tanto la comunidad científica como los poderes públicos han puesto de manifiesto de forma constante que la salud pública e individual en Europa pasa por la adopción de medidas que garanticen la información alimentaria completa y contrastada mediante evidencias científicas como mecanismo de protección de la salud de los consumidores, para mejorar la dieta de los ciudadanos, así como para reducir el impacto social y ambiental del sistema alimentario. Se trata de que los alimentos y los medios de producción, en la industria alimentaria y la producción primaria, respondan mejor a las necesidades y a las preocupaciones crecientes de los distintos colectivos sociales”.

³ Entre estas se encuentran la protección medioambiental y el bienestar animal: “por último, simplemente apuntamos la incidencia sobre la regulación alimentaria de dos valores en alza: el primero es la importancia de la protección medioambiental (...) el segundo valor que crece en consideración social

alimentos sino también a otros factores relacionados con estos, que despiertan cada vez un mayor interés⁴. Para poder elegir con conocimiento las personas necesitan una información que es en gran parte difícil conocer si no la proporcionan los productores.

En el ámbito concreto de la información alimentaria, la UE ha establecido unas normas de etiquetado obligatorias para todos los Estados miembros, que informan a las personas consumidoras⁵ de ciertos aspectos sobre los alimentos que consumen. La información a las personas consumidoras en el ámbito alimentario tiene como propósito que las personas puedan decidir de manera informada^{6 7}.

El derecho a tomar decisiones informadas sobre la dieta puede considerarse incluido dentro del derecho a alimentos adecuados. Estos son adecuados no sólo en referencia a sus aspectos nutricionales sino también en relación a otros atributos⁸, que pueden

es el bienestar animal unido a los derechos de los animales". Recuerda Girela, M. A. (2011). "Introducción al Derecho alimentario", en Recuerda Girela, M. A. (dir.), *Tratado de Derecho Alimentario*, Cizur Menor, Thomson Reuters Aranzadi, p. 116.

⁴ Recuerda Girela nombra alguna de las finalidades de la legislación sobre alimentos, destacando la seguridad de los consumidores y la calidad de los alimentos: "La legislación que recae sobre los alimentos puede perseguir diversas finalidades como proteger la salud de los consumidores, evitar los fraudes, garantizar la salud y el bienestar de los animales, proteger el medio ambiente, controlar la innovación, incentivar el consumo de determinados alimentos, proteger la libertad religiosa, recaudar impuestos, defender espacios económicos, o incluso mantener determinadas situaciones sociales (esto último fue propio de la sociedad estamental). De entre todas esas posibles finalidades, la legislación alimentaria se centra en garantizar la seguridad de los consumidores y la calidad de los alimentos". Recuerda Girela, M. A. (2014). "Los principios generales del derecho alimentario". *Revista de Derecho de la Unión Europea*, 26, 167-190, p. 168.

⁵ Sobre el concepto de "consumer" en el Derecho de la Unión Europea, ver Sarrión Esteve, J. (2019). "Consumer", en Bartolini A., Cippitani R., Colcelli V. (eds), *Dictionary of Statutes within EU Law*, Cham, Springer, pp. 95-106.

⁶ Huizing Edinger, W. (2016), "Promoting Educated Consumer Choices. Has EU Food Information Legislation Finally Matured?" *J Consum Policy*, 39, 9-22, Springer Science+Business Media New York 2015, p. 18: "The information paradigm at the basis of EU labelling legislation is based on the conviction that consumers cannot effectively use their freedom to choose unless they are furnished with at least a minimum amount of details about what is at offer".

⁷ Reglamento (UE) No 1169/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, sobre la información alimentaria facilitada al consumidor y por el que se modifican los Reglamentos (CE) no 1924/2006 y (CE) no 1925/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, y por el que se derogan la Directiva 87/250/CEE de la Comisión, la Directiva 90/496/CEE del Consejo, la Directiva 1999/10/CE de la Comisión, la Directiva 2000/13/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, las Directivas 2002/67/CE, y 2008/5/CE de la Comisión, y el Reglamento (CE) no 608/2004 de la Comisión, artículo 3.1: "La información alimentaria facilitada perseguirá un nivel de protección elevado de la salud y los intereses de los consumidores, proporcionando una base para que el consumidor final tome decisiones con conocimiento de causa y utilice los alimentos de forma segura, teniendo especialmente en cuenta consideraciones sanitarias, económicas, medioambientales, sociales y éticas".

⁸ Del Cont, C. (2016). "Non solo cibo, not just food: which compatibility between consumers' ethical and social preoccupations and trade and commercial law?" *Agriculture and Agricultural Science Procedia*, 8, 270 – 275, p. 271: "For the consumer, the right to adequate food includes the right to make free, conscious and well-informed choices about one's diet, according to one's preferences and expecta-

estar relacionados con las características internas de los alimentos, como su composición o ingredientes, o conectados con aspectos externos a estos, como su transporte. En ambos casos encontramos cuestiones éticas que se pueden poner en relación con estos caracteres, ya sea por que no se consuman determinados alimentos o bien porque se prefieran los que provienen de un sitio determinado. Tras esta elección se pueden encontrar preocupaciones o motivaciones muy variadas. En la legislación encontramos cómo se responde a la demanda de información que deriva de estas preocupaciones.

Dentro de las cuestiones que surgen en torno a la producción y comercialización de alimentos se encuentran aquellas relacionadas con los efectos que producen al medio ambiente⁹, de manera específica en relación con la importación y exportación de alimentos. Además de con el medio ambiente, también se ha relacionado el transporte de alimentos con otras cuestiones como la economía local¹⁰ así como con aspectos laborales y sociales^{11 12}. Debido a esto, existe un interés por conocer el origen de los alimentos, ya que en la actualidad gran parte de estos proviene de otros países de la Unión Europea

tions. These concerns are multidimensional and relate to nutritional quality and health (food safety), but also to specific characteristics of different foods, such as environmental, ethical, social or cultural quality”.

⁹ Costato menciona, además del transporte, otros factores relacionados con la producción de alimentos que tienen efectos sobre el medio ambiente: “cabe añadir también que la difusión de los productos alimenticios envasados, como necesaria consecuencia de la globalización y del cambiado sistema de distribución al consumidor, tiene también importantes efectos sobre el ambiente, ya que la cualidad de los envases producidos por la consumición de alimentos es de proporciones imponentes, hasta el punto de obligar a crear estructuras para su recuperación, al menos parcial (...) De hecho, la civilización moderna, en los países desarrollados, produce muchas sustancias residuales que se generan con las diferentes actividades humanas: su lista es grandísima, yendo desde los humos hasta los gases producidos por las empresas y por los medios de transportes”. Costato, L. (2011). “Medio ambiente y seguridad alimentaria”, en Recuerda Girela, M. A (dir.), *Tratado de Derecho Alimentario*, Cizur Menor, Thomson Reuters Aranzadi, 939-964, p. 954.

¹⁰ Grebitus, C., Lusk, J. L., Nayga JR, R. M. (2013). “Effect of distance of transportation on willingness to pay for food”. *Ecological Economics*, 88, 67-75, pp. 67-68: “Distance of transportation has several impacts that can be related for example to freshness, the environment, taste, health and local economy”.

¹¹ González Alemán, H. (2018). “Reflexiones en torno al poder del consumidor alimentario”. *Rev Bio y Der*, 42, 23-32, p. 29: Esta idea de sostenibilidad viene muy ligada a la de los valores éticos del producto, y en ella podríamos incluir un conjunto de demandas sociales de diferente orden que ahondan una vez más en ese afán por conocer qué hay detrás del producto. Aquí podríamos mencionar cuestiones como el trabajo infantil, la deforestación, el apoyo a organizaciones no gubernamentales de carácter medioambiental, social o asistencial, el respeto de los mínimos en materia laboral establecidos por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la huella hídrica o la del carbono, y un largo etcétera...”.

¹² Meemken, E. M., Spielman, D. J., Qaim, M. (2017). “Trading off nutrition and education? A panel data analysis of the dissimilar welfare effects of Organic and Fairtrade standards”. *Food Policy*, Volume 71, 74-85, p. 1: “Especially for higher-value foods, such as coffee, tea, or cocoa, rich-country consumers are increasingly concerned not only about product quality, but also about the environmental, social, and human rights implications during the process of production”.

así como de fuera de la Unión Europea¹³. Otra información conectada con cuestiones éticas se relaciona con características de los productos, ya sea por sus ingredientes o por su modo de producción. Es el caso del carácter vegetariano o vegano de un producto, su contenido en organismos modificados genéticamente, o su naturaleza ecológica.

El etiquetado ético¹⁴ se ha definido como un concepto “que puede definirse de manera diferente dependiendo del contexto”¹⁵. No es un concepto fijo, sino que varía al tiempo que cambian las preocupaciones éticas de una sociedad. Por tanto, el etiquetado ha ido evolucionando y añadiendo una mayor información en consonancia con las demandas sociales. Puede distinguirse entre aquel etiquetado que se refiere de manera directa a una preocupación ética (es el caso, por ejemplo, de una etiqueta que indique que un alimento es vegetariano o que es ecológico) y el que lo hace de manera indirecta (es el caso, por ejemplo, del etiquetado de origen).

En lo referente al medio ambiente, la mayor parte de la información relacionada con este es voluntaria, siendo uno de sus problemas la falta de control por una institución pública¹⁶. Además, se menciona que puede provocar diferencias en el acceso a

¹³ En 2016, se han importado 93 millones de toneladas de alimentos a la Unión Europea (Comisión Europea, Eurostat, EU trade in food, disponible en: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/EDN-20171016-1?inheritRedirect=true>). También se importa mucho dentro de la Unión Europea. Por ejemplo, en el Reino Unido, a fecha de 2017 (información provisional) el 30% de la comida que se consume proviene de países de la Unión Europea. (Department for Environment Food & Rural Affairs, National Statistics, Food Statistics in your pocket 2017 - Global and UK supply, 2018, Información disponible en: <https://www.gov.uk/government/publications/food-statistics-pocket-book-2017/food-statistics-in-your-pocket-2017-global-and-uk-supply>) (acceso 22.08.2019).

¹⁴ El etiquetado ético está relacionado con la ética de los alimentos, “que concierne la producción, procesamiento, distribución y consumo de alimentos”. Thompson, P. B. (2016). “The Emergence of Food Ethics”. *Food ethics*, 1:61-74, p. 62. Es difícil definir de manera precisa la ética de los alimentos: “We see food ethics as a dynamic field with ever new topics and challenges arising. Thus we are in no position to provide precise definitions or good delineations of food ethics. We believe it is essentially multi- and inter-disciplinary, perhaps even trans-disciplinary, in its orientation as an academic activity. Its interest unites academics, professionals, industry, politics and the public at large”. Kaiser, M., Algers, A. (2016). “Food ethics: a Wide Field in Need of Dialogue”. *Food ethics*, 1:1-7, p. 6.

¹⁵ Nordic Council Of Ministers. (2004). *Ethical Labelling of Food*, Copenhagen, p. 9: “Ethical labelling is not an unequivocal concept, but may be defined differently depending on context. In this report ethical labelling means that a product is labelled with information as to whether the production process respects ethical values. The information may appear in the shape of a text or a symbol on the product or a combination of text and symbol. Ethical values in this report mean the ethical issues that are high on the public agenda, especially in the discussion on food production and consumption. They are discussed in the broader sense to cover ethical issues of interest to consumers, producers, commerce, organisations, authorities and the media today”.

¹⁶ Observatori de Bioètica i Dret Universitat de Barcelona, Plana, M^a J., De Lecuona, I. (coords.), *op.cit.*, pp. 50 y 51: “Las escasas referencias a los aspectos ambientales o sociales pueden encontrarse en los sellos privados que pueden incorporarse de forma voluntaria al etiquetado, y son de lo más variado: la huella hídrica o de carbono del alimento, el bienestar animal, o el comercio justo; no obstante, su validez no es controlada por ninguna institución pública y puede ser objeto de mercadeo. Estas certificaciones tienen como objetivo recalcar las aparentes características positivas del producto alimenticio, a

los alimentos, debido a que el coste de los productos puede ser mayor¹⁷. Aunque estas iniciativas proporcionan información, pueden producir desconfianza, ya que su objetivo principal no es proteger los intereses de las personas consumidoras. Además, la falta de una regulación coherente sobre lo que debe representar este etiquetado implica que puedan existir varios tipos de etiquetado, cada uno con requisitos diferentes. Se produce, por tanto, una falta de homogeneidad, que, además, no está controlada excepto en lo relativo a los requisitos legales generales que tiene que cumplir el etiquetado. La regulación de la información voluntaria, que establezca una serie de requisitos concretos que debe cumplir, otorgaría una mayor homogeneidad.

La principal norma de la UE sobre información alimentaria, el Reglamento 1169/2011¹⁸, no hace referencia a información obligatoria o voluntaria respecto al medio ambiente pero hay cierta información obligatoria que tiene relación con aspectos que pueden estar conectados con el mismo, aunque no se trate de información que directamente se refiera a este, como la indicación de origen¹⁹. Otras normas relacionadas con cuestiones éticas, como las relativas al bienestar animal, a los alimentos transgénicos o a los productos ecológicos se encuentran en otros Reglamentos. Esto implica que la información sobre alimentos sea algo fragmentada y caótica.

2. DERECHO A LA INFORMACIÓN DE LAS PERSONAS CONSUMIDORAS E INFORMACIÓN ALIMENTARIA EN LA UE

No existe como tal un derecho de las personas consumidoras a la información en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Sin embargo, sí se men-

la vez que hacen poco o nada visibles —una vez más— los procesos negativos que implica la producción industrial actual”.

¹⁷ Del Cont, C., *op.cit.*, p. 273: “First, part of the costs of “labellisation” is born by consumers; there is a great risk that ethical products will be *de facto* reserved to educated and wealthy consumers. The development of information (through private labels) would thus reinforce inequalities regarding access to an adequate diet, because the choice of an ethical and sustainable diet still depends on consumers’ economic capacities and/or cultural privilege and considerations”.

¹⁸ Reglamento (UE) No 1169/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, sobre la información alimentaria facilitada al consumidor y por el que se modifican los Reglamentos (CE) no 1924/2006 y (CE) no 1925/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, y por el que se derogan la Directiva 87/250/CEE de la Comisión, la Directiva 90/496/CEE del Consejo, la Directiva 1999/10/CE de la Comisión, la Directiva 2000/13/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, las Directivas 2002/67/CE, y 2008/5/CE de la Comisión, y el Reglamento (CE) no 608/2004 de la Comisión.

¹⁹ Como afirman Grunert, K.G., Hieke, S., Wills, J. (2014). “Sustainability labels on food products: Consumer motivation, understanding and use”. *Food Policy*, 44, 177-189, p. 178: “Sustainability labels give consumers the opportunity to take into account environmental and ethical considerations when making food choices. Without such labels, taking into account such factors is still possible – for example, by preferring locally produced products because of a belief that transportation of food over long distances is not good for the environment – but rests on uncertain grounds and needs more indirect inferences from other product characteristics (like the origin of the food)”.

cióna explícitamente en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), artículo 169²⁰. La protección de los consumidores es una competencia compartida entre la Unión y los Estados miembros (art. 4).

En lo referente al ámbito alimentario y la protección de las personas, el Reglamento 178/2002²¹ establece los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria y es la base para asegurar un nivel elevado de protección de la salud de las personas y de los intereses de los consumidores en este ámbito (art. 1.1.). En los principios generales de la legislación alimentaria que recoge el artículo 5 se indica nuevamente que uno de los objetivos generales es “proteger los intereses de los consumidores” incluyendo “unas prácticas justas en el comercio de alimentos, teniendo en cuenta, cuando proceda, la protección de la salud y el bienestar de los animales, los aspectos fitosanitarios y el medio ambiente”. Se incluyen entre estos intereses, por tanto, preocupaciones éticas.

La norma principal en este ámbito es el Reglamento 1169/2011 que regula la información alimentaria en general y establece disposiciones para el etiquetado de alimentos (art. 1.2.) y “la base para garantizar un alto nivel de protección de los consumidores en relación con la información alimentaria” (art.1.1), si bien hay normas al respecto en otros Reglamentos. Este Reglamento establece una definición de información alimentaria, indicando que es cualquier información relativa a un alimento y puesta a disposición del consumidor final por medio de cualquier medio. Aunque hay otros medios en los que se puede encontrar información, destaca la que se indica en el etiquetado, ya que es la más inmediata y accesible para toda persona que compra ese alimento en cuestión.

Los objetivos generales de la información alimentaria (art. 3) se centran en la obtención de un nivel de protección elevado de la salud y de los intereses de los consumidores, proporcionando “una base para que el consumidor final tome decisiones con conocimiento de causa”, para lo que deberá tener en cuenta consideraciones sanitarias, económicas, medioambientales, sociales y éticas. Así pues, dentro de los objetivos de la información alimentaria debe prestarse atención a aspectos de los alimentos que se relacionan con la salud, así como a aquellos conectados con cuestiones éticas, incluidas las medioambientales. Estos objetivos generales derivan parcialmente de los de la legislación alimentaria (arts. 5.1 y 8 del Reglamento 178/2002). Por otra parte, los principios que rigen la información alimentaria obligatoria se encuentran en el artículo 4, que recoge las categorías de información que puede ser obligatoria, entre

²⁰ “1. Para promover los intereses de los consumidores y garantizarles un alto nivel de protección, la Unión contribuirá a proteger la salud, la seguridad y los intereses económicos de los consumidores, así como a promover su derecho a la información, a la educación y a organizarse para salvaguardar sus intereses”.

²¹ Reglamento (CE) n° 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2002, por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria.

las que se encuentra aquella sobre la composición, propiedades u otras características de los alimentos, sobre la protección de la salud y el uso seguro de los alimentos o sobre las características nutricionales. Se indica también que si se considera la necesidad de información alimentaria obligatoria, se tendrá en cuenta la necesidad expresada por la mayoría de los consumidores de que se les facilite determinada información “a la que conceden un valor considerable o de cualquier beneficio generalmente aceptado”, por lo que la información obligatoria puede cambiar y adaptarse a las necesidades que se consideren en un momento concreto.

El artículo 9 concreta la información alimentaria obligatoria²², entre la que se encuentra la denominación del alimento, la lista de ingredientes, país de origen o lugar de procedencia cuando esté previsto en el artículo 26, y la información nutricional, entre otros²³. La información obligatoria incluye otros aspectos aparte de las características del alimento, como, por ejemplo, el país de origen en los casos en los que esté determinado o el nombre del operador de la empresa alimentaria que comercialice el alimento. Si bien la mayor parte de la información está destinada a que se pueda elegir con base en la protección de la salud, indicándose para ello los ingredientes, la cantidad de estos, las condiciones de conservación y la información nutricional, entre otros, hay informaciones que no tienen directamente relación con la salud, como es el caso del país de origen o lugar de procedencia. Por otra parte, características de los alimentos como los ingredientes tienen también relación con cuestiones éticas; como ocurre, por ejemplo, con los alimentos vegetarianos. La fecha de duración mínima o la fecha de caducidad también puede conectarse con preocu-

²² Debe tenerse en cuenta que existen excepciones para las menciones obligatorias, establecidas en el art. 16, así como otras menciones adicionales obligatorias para algunos alimentos, en el ANEXO III, que podrá modificarse por la Comisión.

²³ “1. De conformidad con los artículos 10 a 35 y salvo las excepciones previstas en el presente capítulo, será obligatorio mencionar las siguientes indicaciones:

- a) la denominación del alimento;
- b) la lista de ingredientes;
- c) todo ingrediente o coadyuvante tecnológico que figure en el anexo II o derive de una sustancia o producto que figure en dicho anexo que cause alergias o intolerancias y se utilice en la fabricación o la elaboración de un alimento y siga estando presente en el producto acabado, aunque sea en una forma modificada;
- d) la cantidad de determinados ingredientes o de determinadas categorías de ingredientes;
- e) la cantidad neta del alimento;
- f) la fecha de duración mínima o la fecha de caducidad;
- g) las condiciones especiales de conservación y/o las condiciones de utilización;
- h) el nombre o la razón social y la dirección del operador de la empresa alimentaria a que se refiere el artículo 8, apartado 1;
- i) el país de origen o lugar de procedencia cuando así esté previsto en el artículo 26;
- j) el modo de empleo en caso de que, en ausencia de esta información, fuera difícil hacer un uso adecuado del alimento;
- k) respecto a las bebidas que tengan más de un 1,2 % en volumen de alcohol, se especificará el grado alcohólico volumétrico adquirido;
- l) la información nutricional”

paciones éticas, concretamente en lo relacionado con el desperdicio de alimentos. En este sentido, GONZÁLEZ VAQUÉ ha destacado la dificultad en la comprensión del significado de las fechas de durabilidad en el etiquetado. Un aspecto fundamental de la información es que se presente de modo que sea comprensible²⁴.

En los alimentos envasados “la información alimentaria obligatoria figurará directamente en el envase o en una etiqueta sujeta al mismo” (art. 12.2)²⁵. Por otra parte, en el caso de los alimentos no envasados, sólo es obligatoria una de las menciones, si bien los Estados miembros pueden adoptar medidas nacionales que exijan indicar algunas o todas las menciones del listado de menciones obligatorias²⁶. Por consiguiente, de muchos alimentos no envasados no puede conocerse esta información, si bien es en principio igual de relevante independientemente del tipo de presentación que tenga el alimento, excepto aquella que se refiere a características que sólo tengan los alimentos envasados. No obstante, sí se establece en otros Reglamentos información obligatoria de origen respecto a alimentos no envasados. Otra excepción es la de la lista de ingredientes, para algunos alimentos indicados en el artículo 19, ya que se trata de alimentos que consisten en un solo ingrediente o proceden de un solo producto, en general por lo que no es en principio necesario indicarlo expresamente.

Por otra parte, el artículo 36 regula la información alimentaria voluntaria, para la que indica que no inducirá a error, no será ambigua ni confusa y se basará en los datos científicos pertinentes, por lo que se entiende que puede proporcionarse cualquier información de manera voluntaria siempre que cumpla estos requisitos. No obstante, para alguna información voluntaria la Comisión adoptará actos de ejecución sobre la aplicación de estos requisitos (art. 36.3). Esta es la única información volun-

²⁴ González Vaqué, L. (2016). “¿Del consumo sostenible a una economía circular?”. *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, 17/2016, 179-191, p. 189: “Otra dificultad para los consumidores es la (in)comprensión del verdadero significado de las fechas de durabilidad en el etiquetado de los productos alimenticios”.

²⁵ Si bien esta obligación está sujeta a una posible excepción: “A fin de garantizar que, en el caso de determinadas menciones obligatorias, los consumidores puedan recibir la información alimentaria obligatoria por otros medios más adecuados, y siempre que se asegure el mismo nivel de información que mediante el garantizado con el envase o la etiqueta, la Comisión, teniendo en cuenta pruebas que demuestren la comprensión del consumidor medio y el uso amplio de dichos medios por los consumidores, podrá establecer, mediante actos delegados, conforme a lo dispuesto en el artículo 51, criterios con arreglo a los cuales se podrán expresar determinadas menciones obligatorias de un modo que no sea en el envase o en la etiqueta” (art. 12.2 y 3).

²⁶ Sobre esta posibilidad González Vaqué opina que “nos encontramos, pues, ante un aspecto no armonizado en materia de información al consumidor que, probablemente, tendrá efectos negativos limitados sobre la libre circulación de mercancías, aunque, en nuestra opinión, su adopción era prescindible y resulta incoherente con la orientación general en la que se basa el Reglamento no 1169/2011”, González Vaqué, L. (2014). “¿Qué información hay que facilitar al consumidor cuando adquiere productos alimenticios por internet o mediante otros sistemas de comunicación a distancia?”. *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, 12/2014, 54-64, p. 62. Coincidimos en que la normativa debería estar armonizada a este respecto.

taria que se especifica, entre la que se encuentra “información relativa a la adecuación de un alimento para los vegetarianos o veganos” (art. 36.3.b). De manera que, en principio, no hay restricción sobre el tipo de información voluntaria que se puede facilitar en el etiquetado, siempre que se cumplan los requisitos establecidos.

Si bien en los principios que rigen la información alimentaria obligatoria no se hace referencia de manera directa a consideraciones éticas, medioambientales o sociales del mismo modo al que se refieren los objetivos generales de la información alimentaria del artículo 3, en la lista de menciones obligatorias pueden encontrarse algunas que se han puesto en relación con consideraciones éticas, medioambientales o sociales como el país de origen o lugar de procedencia, así como la lista de ingredientes. En cuanto a la información voluntaria, resulta positivo que no esté restringida respecto a aquello a lo que puede hacer referencia, siempre que cumpla los requisitos. Estos son bastante generales por lo que podría mejorar la protección de las personas que se establezcan requisitos específicos para distintos tipos de alimentos, que tengan en cuenta las características concretas del tipo de información que se ofrece, para que la información resulte más homogénea. Por ejemplo, la información voluntaria sobre los productos vegetarianos o veganos sería más coherente si hubiese una definición legal a nivel de la Unión Europea de estos productos.

La información obligatoria es bastante completa, si bien existe, como hemos indicado, una exclusión de los productos no envasados que resulta poco coherente con el resto de la normativa. Aunque esta exclusión puede no ser tan relevante para algunos tipos de información, para otros entendemos que sí lo es (como, por ejemplo, el país de origen o el nombre del operador de la empresa alimentaria).

3. ETIQUETADO DE ORIGEN

3.1. *Razones del interés por saber el origen de los alimentos*

Debido al gran movimiento de alimentos que hay tanto a nivel de la Unión Europea como de terceros países, es imposible para una persona saber si el alimento que consume tiene origen local, nacional, europeo o internacional, si no se indica. La posibilidad de elección se ve muy menguada, por esta razón, si una persona no tiene la capacidad de conocer el origen de un producto y este conocimiento le parece importante.

Hay diversos motivos por los que las personas pueden querer saber acerca del origen de un alimento, consideraciones relacionadas con aspectos medioambientales (como el coste medioambiental del transporte del alimento) o sociales (como, por ejemplo, entender que debe apoyarse más el producto local o nacional), entre otros. Otro motivo que menciona la Comisión entre las consideraciones éticas derivadas del

etiquetado del país de origen es el bienestar animal²⁷. También, algunas personas ven los productos locales como más seguros, más frescos y más sanos²⁸, como igualmente se ha indicado que puede considerarse el etiquetado de origen como sostenible²⁹ y que puede deducirse de este si el producto es de temporada o no, entre otra información³⁰. Por otra parte, en el informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, sobre la indicación obligatoria del país de origen o del lugar de procedencia de los alimentos no transformados, los productos que constan de un solo ingrediente y los ingredientes que representan más del 50 % de un alimento^{31 32} se aprecia que se alude más a unas razones que otras, pues un 42.8% de las personas consumidoras entrevistadas consideraba que el etiquetado de origen puede servir para favorecer la producción nacional o local, despertando menos interés otras razones como el medio ambiente (12,8%) o la seguridad de los alimentos (10,8%). Esta información es similar en proporción a la de la encuesta realizada por la organización nacional de consumidores en Francia, en la que el 71% de los encuestados citó la provisión de origen como primariamente un medio para contribuir al desarrollo económico de una región o país, el 66% citó razones medioambientales y el 63% sociales³³. Entre las motivaciones

²⁷ Commission staff working document accompanying the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the provision of food information to consumers - Impact assessment - Report on general food labelling issues {COM(2008) 40 final} {SEC(2008) 93} {SEC(2008) 94} {SEC(2008) 95} /* SEC/2008/0092 final */ : "Further aspects derived from the country of origin label are for example ethical considerations such as animal welfare or environmental impacts of buying food locally or regionally".

²⁸ Feldmann, C., Hamm, U. (2015). "Consumers' perceptions and preferences for local food: A review". *Food Quality and Preference*, 40, 152-164, p. 153: "Consumers' reasons for choosing local products and their attitudes towards locally produced food are manifold. While some consumers criticize the increasing quantity of imports in the national food market and regard local food as a more environmentally and climate friendly alternative, other consumers view local food from a rather hedonistic viewpoint as fresher, safer and healthier than imported products".

²⁹ Nordic Council Of Ministers, *op.cit.*, p. 40: "Labels of origin, especially when used on home country products, may by some users be considered sustainable labelling, signalling that the basic requirements for labour standards, animal welfare, ecolabels protection, etc., have been complied with".

³⁰ Czarnecki, J. J. (2011). "The Future of Eco-Labeling: Organic, Carbon Footprint, and Environmental Life-Cycle Analysis". *Stanford Environmental Law Journal*, 30:3, p. 21: "COOL may implicitly provide information to buyers because educated consumers may know, for example, whether produce was grown out of season in a greenhouse or came from an unsustainable fishery based on its source country".

³¹ Informe previsto en el artículo 26.5 del Reglamento 1169/2011.

³² Este informe se basa "principalmente en los resultados de un estudio externo encargado por la DG de Salud y Seguridad Alimentaria y llevado a cabo por el Consorcio para la Evaluación de la Cadena Alimentaria (FCEC)": Estudio sobre la indicación obligatoria del país de origen o del lugar de procedencia de los alimentos no transformados, los productos que constan de un solo ingrediente y los ingredientes que representan más del 50% de un alimento); Informe final, Consorcio para la Evaluación de la Cadena Alimentaria (FCEC).

³³ Commission Staff Working Document, Origin labelling for meat used as an ingredient: consumers' attitude, feasibility of possible scenarios and impacts, Accompanying the document Report from the Commission to the European Parliament and the Council regarding the mandatory indication of

principales se encuentra, por tanto, favorecer una región o país y el medio ambiente.

Este interés varía según los alimentos³⁴, aunque de acuerdo con los informes realizados no hay tanta diferencia. El mayor interés es para los productos basados en carne, ya que un 90% de las personas entrevistadas piensan que es importante que se etiquete el origen de estos productos³⁵, si bien el interés por que se indique el origen de la leche también se ha considerado muy alto (un 84% de la ciudadanía según una encuesta de 2013)³⁶, mientras que para los productos que constan de un solo ingrediente y los ingredientes que representan más del 50% de un alimento se indica que el porcentaje de personas interesadas es inferior que el existente para otras categorías de alimentos como los productos cárnicos y lácteos³⁷, si bien 3/4 de las personas encuestadas tienen interés en este tipo de etiquetado³⁸. Se aprecia entonces, en general, un interés por el etiquetado de origen bastante alto, aunque este pueda variar según el alimento. Para alguno de estos alimentos no existe todavía la obligación de indicar el origen como es el caso de la leche. Para muchos tipos de carne sí existe, aunque con excepciones.

the country of origin or place of provenance for meat used as an ingredient {COM(2013) 755 final}, 3.3.3: "in France, the results of the national consumer's organisation (CLCV) carried out recently an on-line survey show that the provision of origin is considered primarily as a means to contribute to the economic development of a region or country (cited by 71% of respondents), followed by reasons related to the environment (66%), social (63%) and product safety (62%)".

³⁴ Sobre los alimentos en general ver BEUC. (2013). *Where does my food come from? BEUC consumer survey on origin labelling on food*, p. 4: "Consumers' demand for origin information on food is strong and deserves full consideration. Close to 70% (on average) of consumers in Austria, France, Poland and Sweden consider the origin as an important factor when buying food. A substantial majority of consumers want to know the origin of meat, fish, milk and dairy products, and fruit and vegetables and more than half of them also find it important that the origin of single-ingredient foodstuffs (e.g. sugar, salt, flour) and of coffee/tea is labelled".

³⁵ European Commission Directorate General for Health and Consumers, Study on the application of rules on voluntary origin labelling of foods and on the mandatory indication of country of origin or place of provenance of meat used as an ingredient, Final Report - Assessment B: Study on the application of rules on mandatory indication of country of origin or place of provenance of meat used as an ingredient (MCOOL), Framework Contract for evaluation and evaluation related services - Lot 3: Food Chain, Food Chain Evaluation Consortium (FCEC), Civic Consulting - Agra CEAS Consulting- Arcadia International - Van Dijk Management Consultants, Project leader: Agra CEAS Consulting in collaboration with Areté s.r.l., 2013, p. 10.

³⁶ Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la indicación obligatoria del país de origen o del lugar de procedencia de la leche, la leche utilizada como ingrediente de productos lácteos y los tipos de carne distintos de la carne de vacuno, porcino, ovino, caprino y aves de corral (Informe previsto en el artículo 26.5 del Reglamento 1169/2011), p. 7.

³⁷ Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, sobre la indicación obligatoria del país de origen o del lugar de procedencia de los alimentos no transformados, los productos que constan de un solo ingrediente y los ingredientes que representan más del 50 % de un alimento, p.11.

³⁸ *Ibid.*, p.3.

3.2. *Etiquetado de origen*

Como hemos visto, este tipo de información se considera importante por parte de la población, debido a motivaciones muy distintas. Por tanto, la regulación de una mención de origen es positiva desde el punto de vista de la protección de los intereses de los consumidores. Aunque en cierto modo la información que se da es bastante completa, el contenido material de esta presenta ciertas deficiencias debido principalmente a varias excepciones y a la complejidad de la definición de algunos aspectos fundamentales para entender la información que se ofrece en el etiquetado.

Las normas sobre la mención de origen de los alimentos se encuentran dispersas en diversos Reglamentos, alguno anterior al Reglamento 1169/2011. En el Reglamento 1169/2011 se encuentra una definición legal de origen a efectos de este reglamento. Hay que tener en cuenta dos conceptos diferentes: lugar de procedencia, que es cualquier lugar del que se indique que procede un alimento que no sea el “país de origen” y país de origen, que el artículo 2.3. del Reglamento indica que hará referencia al origen de un alimento según lo determinado conforme al Reglamento 2913/92, remisión que hay que entender en la actualidad realizada al Reglamento 952/2013, el vigente en esa materia. Definido por el Reglamento 952/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de octubre de 2013, por el que se establece el código aduanero de la Unión, país de origen es el país en el que se han obtenido las mercancías enteramente. En el caso de que en la producción de una mercancía haya intervenido más de un país, el país de origen será aquel en el que “se haya producido su última transformación o elaboración sustancial, económicamente justificada, efectuada en una empresa equipada a tal efecto, y que haya conducido a la fabricación de un producto nuevo o que represente un grado de fabricación importante” (art 60). El segundo caso es problemático, pues no se informa totalmente del origen al considerarse como país de origen aquel en que se haya producido la última transformación sustancial, por lo que la información no es totalmente realista y no permite tener un conocimiento completo del lugar o lugares de origen. Además, induce a confusión porque, en su acepción más común, se entiende por origen el lugar del que proviene un alimento y no aquel en el que ha tenido su última transformación sustancial.

El Reglamento se refiere indistintamente a país de origen o lugar de procedencia cuando lo menciona en las indicaciones obligatorias (9.1.i), así como en el artículo 26, lo que puede dar lugar a confusión, si bien la aplicación de algunas de estas disposiciones respecto al origen está sujeta a la adopción de actos de ejecución por parte de la Comisión, en los que puede concretarse si la obligación es de referirse al país de origen o al lugar de procedencia. La mención del “lugar de procedencia” puede indicar simplemente que el producto viene de la Unión Europea, lo que no responde de manera adecuada a la mayoría de las motivaciones que se han estudiado por las que se puede querer saber el origen de los alimentos, especialmente en lo referente a favorecer la producción nacional. Debe recordarse en todo caso que esta definición se aplica a las indicaciones de origen recogidas en el Reglamento 1169/2011, pues se

pueden encontrar menciones obligatorias de origen diferentes para alimentos distintos en otros Reglamentos. La indicación del lugar de procedencia puede resultar útil cuando se refiera a una región concreta dentro de un país para las personas que tengan interés en el etiquetado de origen para favorecer la producción local.

En el artículo 26.2 se establece que es obligatorio indicar el lugar de origen o de procedencia cuando la omisión de esta información pueda inducir a error respecto al país de origen o lugar de procedencia y en algunos tipos de carne enumerados en el anexo XI del Reglamento^{39 40}; en este último caso la Comisión debe adoptar actos de ejecución para su aplicación (art. 26.8⁴¹). Además, en el Reglamento de ejecución 2018/775⁴², se han establecido varias indicaciones posibles cuando el país de origen o lugar de procedencia de un ingrediente primario no es el mismo que el del alimento. Entre estas se encuentra la posibilidad de indicar el Estado miembro o tercer país del que proviene o simplemente que es de la UE o de fuera de la UE o ambos, entre otras menciones. Por tanto, la información podría ser incompleta, ya que la información de origen del alimento se referiría más específicamente a su lugar de producción, pero no al lugar de origen del ingrediente principal de este. Además, la obligación de indicar el origen no incluye la carne como ingrediente⁴³, lo que disminuye considerablemente esa exigencia ya que sólo cuando la carne se venda como producto final sin otros ingredientes se indicará el origen. Si bien el artículo 26.2 establece la obligación de indicar el origen sólo para estos dos supuestos, existe la posibilidad de que se incluya el origen o lugar de procedencia de más alimentos en el futuro, pues se establece la obligación de que la Comisión presente informes sobre la indicación obligatoria del país de origen o lugar de procedencia de algunos alimentos⁴⁴.

³⁹ En concreto, carne de animales de la especie porcina, fresca, refrigerada o congelada, carne de animales de las especies ovina o caprina, fresca, refrigerada o congelada, carne de aves de la partida 0105, fresca, refrigerada o congelada.

⁴⁰ Debe recordarse que será obligatorio en todo caso en los alimentos envasados, ya que para los alimentos no envasados en general el artículo 44 establece excepciones para la información obligatoria, entre las que se encuentra el país de origen o lugar de procedencia.

⁴¹ “A más tardar el 13 de diciembre de 2013 y en función de evaluaciones de impacto, la Comisión adoptará actos de ejecución para la aplicación del apartado 2, letra b), del presente artículo, y para la aplicación del apartado 3 del presente artículo. Estos actos de ejecución se adoptarán con arreglo al procedimiento de examen contemplado en el artículo 48, apartado 2”.

⁴² Reglamento de ejecución (UE) 2018/775 de la Comisión, de 28 de mayo de 2018, por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo 26, apartado 3, del Reglamento (UE) n.º 1169/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre la información alimentaria facilitada al consumidor, en lo que se refiere a las normas para indicar el país de origen o el lugar de procedencia del ingrediente primario de un alimento, art. 2.

⁴³ Art. 26.6.

⁴⁴ En concreto, “a) tipos de carne distintos del vacuno y de los mencionados en el apartado 2, letra b);

- b) la leche;
- c) la leche como ingrediente de productos lácteos;
- d) los alimentos no transformados;
- e) los productos con un ingrediente único;
- f) los ingredientes que representen más del 50 % de un alimento” (art. 26.5).

En cuanto al acto de ejecución para la aplicación de la mención obligatoria del origen de los tipos de carne mencionados en el artículo 26.2 y el anexo XI, en el Reglamento de ejecución⁴⁵ se establece la obligación de indicar el origen mediante las menciones “país de cría”, que se determina de manera distinta dependiendo del tipo de animal y del peso y la edad y “país de sacrificio” (si el animal ha nacido, se ha criado y se ha sacrificado en un único país se indicará en el etiquetado este país bajo la mención “origen” [art. 5]), si bien, sin embargo, se establecen también varias excepciones y, además, no se indica de manera separada el lugar de nacimiento. La más notable de las excepciones es aquella acerca de la carne picada, para la cual podrá indicarse simplemente la mención “UE” o “no UE”. Esta última excepción ha sido criticada por una Resolución del Parlamento Europeo, de 6 de febrero de 2013⁴⁶, que considera que “la aplicación de un etiquetado «UE» o «no UE» a la carne picada y los recortes carece prácticamente de sentido”. Efectivamente, la información proporcionada en estos casos es escasa⁴⁷. Teniendo en cuenta las razones que se suelen citar por las que puede interesar el origen de los alimentos, como la intención de favorecer el producto nacional o local, así como el impacto medioambiental⁴⁸, se entiende que la información es relevante en relación con la carne independientemente de su preparación y presentación y esta excepción implica que la información referente a bastantes productos sea insuficiente, lo que se une a la excepción anteriormente comentada por la que tampoco se indica el origen de la carne como ingrediente. Otra excepción se fundamenta en la no disponibilidad de la información en el caso de carne de terceros

⁴⁵ Reglamento de ejecución (UE) no 1337/2013 de la Comisión, de 13 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (UE) no 1169/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que se refiere a la indicación del país de origen o del lugar de procedencia para la carne fresca, refrigerada o congelada de porcino, ovino, caprino y aves de corral.

⁴⁶ Resolución del Parlamento Europeo, de 6 de febrero de 2014, sobre el Reglamento de Ejecución (UE) no 1337/2013 de la Comisión, de 13 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (UE) no 1169/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que se refiere a la indicación del país de origen o del lugar de procedencia para la carne fresca, refrigerada o congelada de porcino, ovino, caprino y aves de corral (2014/2530(RSP)).

⁴⁷ El Reglamento indica en su considerando 8 que “por lo que se refiere a la carne picada y los recortes de carne, habida cuenta de las características de sus procesos de producción, debe permitirse que los explotadores recurran a un sistema simplificado de indicaciones”.

⁴⁸ Por ejemplo, en Commission staff working document accompanying the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the provision of food information to consumers - Impact assessment - Report on general food labelling issues {COM(2008) 40 final} {SEC(2008) 93} {SEC(2008) 94} {SEC(2008) 95} /* SEC/2008/0092 final */: “Further aspects derived from the country of origin label are for example ethical considerations such as animal welfare or environmental impacts of buying food locally or regionally”.

También en esta Resolución del Parlamento Europeo de 2014 se indican razones éticas en relación con la información de origen: “considerando que, para facilitar a los consumidores información precisa sobre el origen de la carne, en las etiquetas de los alimentos deberían indicarse los lugares de nacimiento, cría y sacrificio; y que ello también permitiría a los consumidores tener una visión más completa de las normas en materia de bienestar animal y del impacto medioambiental en lo que respecta a los alimentos cárnicos” (I).

países, en cuyo caso puede limitarse la información a indicar que la cría no es en la UE (art. 6), excepción que se ha justificado, en este caso con base en la falta de información.

Por otra parte, el concepto que representa el lugar de cría puede resultar difícil de entender, puesto que en algunos casos se indica realmente el lugar de cría de sólo un periodo determinado en la vida del animal. Por ejemplo, en el caso de ovinos y caprinos se indicará como regla general el lugar en el que se haya criado durante los últimos seis meses. Sólo cuando el animal es menor a determinada edad o peso se indica el lugar donde ha tenido el periodo de cría completo⁴⁹. Teniendo en cuenta algunas de las motivaciones por las que interesa el origen, en algunos casos no se provee de toda la información relevante. Además, la información puede resultar confusa para las personas que no conozcan que el lugar de cría no se refiere necesariamente al lugar donde el animal se ha criado durante toda su vida. Por otra parte, no se indica el lugar de nacimiento cuando no coincide con las otras dos menciones, a pesar de que normalmente se entendería el país de nacimiento como parte del origen. Sólo la información referente al país de sacrificio resulta completa. A pesar de esto, sobre la definición de país de origen (por la cual cuando han intervenido dos o más países en la producción de una mercancía el país de origen será aquel en el que se haya producido la última transformación sustancial), este Reglamento de ejecución indica precisamente que “su aplicación a situaciones en las que la carne proceda de animales que han nacido y se han criado y sacrificado en diferentes países no permitiría informar suficientemente a los consumidores sobre el origen de dicha carne”. Sin embargo, la mención del país de cría, cuando tiene en cuenta sólo el último lugar de cría, tampoco está informando de manera completa.

Sobre la indicación del lugar de nacimiento, se justifica su ausencia al explicarse que el facilitar esta información exigiría el establecimiento de nuevos sistemas de trazabilidad, señalándose que la indicación del lugar de sacrificio es información valiosa que puede realizarse a un coste asequible. Aunque se resalta que el mayor interés es sobre el lugar de cría, esto no implica que el resto de información no sea también relevante, teniendo en cuenta además que las motivaciones estudiadas por las que se puede querer conocer el origen del alimento tienen relación con toda la información de origen. Estas excepciones hacen que la información resulte incompleta en algunos casos. Sin embargo, en principio esta es igual de relevante en el caso general y en los casos particulares que conforman las excepciones.

Por tanto, puede considerarse la información referente a estos tipos de carne como incompleta y algo confusa, ya que el origen no se indica en referencia al país en algunos casos y, cuando se indica, a veces se hace referencia sólo al último país de cría del

⁴⁹ Existe también la posibilidad de indicar, cuando no se alcance el periodo de cría establecido en ninguno de los países, “País(es) de cría: varios Estados miembros de la UE” o “País(es) de cría: varios países de fuera de la UE” o “País(es) de cría: varios Estados miembros de la UE y de fuera de la UE” o de indicar varios países mediante una lista de los Estados miembros o terceros países en los que se haya criado el animal si puede demostrarse que el animal se ha criado en estos (art. 5. 1).

animal y no se informa del país de nacimiento. Si se indicase el lugar de nacimiento, se respondería más adecuadamente a la demanda de información de origen, especialmente la que se basa en la motivación de favorecer los productos nacionales, ya que se entiende que forma parte del origen el lugar de nacimiento, teniendo en cuenta además que este sí se indica bajo la mención “origen” cuando coincide con el lugar de las otras dos menciones. Por otra parte, la información podría al menos hacer referencia de algún modo al hecho de que el país de cría que se menciona no es el único lugar de cría cuando este sea el caso o indicar todos los lugares de cría.

Los mayores problemas de esta regulación son la falta de coherencia, debido a las excepciones establecidas, y la complejidad de las definiciones, ya que el concepto que representa el lugar de cría puede resultar difícil de entender.

3.3. Otras normas

La normativa sobre la indicación del origen de los alimentos se encuentra dispersa y no toda proviene del Reglamento de 2011. En primer lugar, cabe mencionar la normativa relativa al etiquetado de la carne de vacuno, parecida a la de los otros tipos de carne, pero anterior a esta y más completa. De manera similar, se menciona el país de sacrificio, pero además se señala el de nacimiento y de despiece; asimismo se informa del país o países de engorde⁵⁰. En este caso, se indican todos los países en los que haya tenido lugar el engorde. Si el país de nacimiento, país de engorde y país de sacrificio son el mismo se menciona bajo la mención origen⁵¹. Otra diferencia respecto a la otra normativa es que en la carne picada se indicará el país de producción, el país de origen y el país de sacrificio⁵² y para los recortes de carne los países de sacrificio, de producción, de nacimiento y de cría⁵³. Se trata, por tanto, de información más completa y más coherente con el objetivo de la información alimentaria de proteger

⁵⁰ No obstante, hay excepciones cuando el animal se ha criado menos de treinta días en el país de nacimiento o de sacrificio, en cuyo caso no se exige que se mencionen como países de cría siempre que el animal haya sido criado en otro país durante más de treinta días (art. 3). Otra excepción es para la carne de vacuno procedente de animales importados vivos a la comunidad, cuando no se sepa el lugar de nacimiento o de cría aparte del último lugar de cría estas indicaciones se sustituyen por “Importado vivo en la CE” O “Importado vivo de [nombre del tercer país]” (art. 2.2.b).

⁵¹ Reglamento (CE) no 1760/2000 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de julio de 2000, que establece un sistema de identificación y registro de los animales de la especie bovina y relativo al etiquetado de la carne de vacuno y de los productos a base de carne de vacuno y por el que se deroga el Reglamento (CE) no 820/97 del Consejo, art. 13.

⁵² Otra información puede incluirse voluntariamente: Reglamento (CE) No 1825/2000 de la Comisión, de 25 de agosto de 2000, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) no 1760/2000 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta al etiquetado de la carne de vacuno y los productos a base de carne de vacuno, art. 5.

⁵³ Reglamento (CE) No 1825/2000 de la Comisión, de 25 de agosto de 2000, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) no 1760/2000 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta al etiquetado de la carne de vacuno y los productos a base de carne de vacuno, art. 5.

los intereses de los consumidores. De manera similar a la otra regulación, cuando la carne procede de terceros países y no se dispone de toda la información, se indicará que el origen no es UE pero sí se indicará el país de sacrificio.

En cuanto a las frutas y hortalizas que se vendan frescas, se establece, en el art. 76.1 del Reglamento 1308/2013⁵⁴ que deberá indicarse el país de origen⁵⁵. No obstante, sólo las frutas y hortalizas y los productos destinados exclusivamente a la transformación deben llevar la indicación del país de origen⁵⁶. Por tanto, el país de origen no tiene que indicarse en productos que contienen frutas y hortalizas. Debido a esto la información es bastante completa para algunos productos pero muchos otros no se encuentran bajo esta obligación. Además existe la excepción de que cuando hay mezcla de varias especies de más de un país podrá indicarse simplemente si son de la UE o no (art. 7). En el pescado la obligación varía según los productos, si bien debe indicarse la zona de captura o de cría para algunos tipos como peces vivos, pescado fresco o congelado, pescado ahumado, crustáceos, algas y otros⁵⁷; otros productos no están bajo esta obligación, como, por ejemplo, las conservas⁵⁸. La excepción es si hay varias zonas de captura o países de cría en cuyo caso sólo debe indicarse la zona del lote con mayor cantidad y mencionar que hay varias. Cabe destacar que entre la información voluntaria que podrá facilitarse, recogida en el artículo 39, se encuentra la información medioambiental, la información de naturaleza ética o social, e información sobre técnicas y prácticas de producción, entre otros. Además de indicarse la zona de captura, para ciertos tipos de pescado, que provengan de terceros países, se indicará también el país de origen⁵⁹. La información respecto al pescado es, así pues, bastante completa para algunos tipos, ya que se indica la zona de captura independientemente del origen; no obstante, aunque es bastante coherente para los productos en los que

⁵⁴ Reglamento (UE) no 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios y por el que se derogan los Reglamentos (CEE) no 922/72, (CEE) no 234/79, (CE) no 1037/2001 y (CE) no 1234/2007.

⁵⁵ Además, el artículo 75 establece la posibilidad de aplicar normas de comercialización, entre las que puede encontrarse el requisito de “el lugar de producción y/o el origen, con exclusión de la carne de aves de corral y las materias grasas” (art. 75.3.j), para algunos productos:

Art. 75.1: 1. Se podrán aplicar normas de comercialización a uno o varios de los sectores y productos siguientes:

a) aceite de oliva y aceitunas de mesa; b) frutas y hortalizas; c) productos procedentes de frutas y hortalizas transformadas; d) plátanos; e) plantas vivas; f) huevos; g) carne de aves de corral; h) grasas para untar destinadas al consumo humano; i) lúpulo.

⁵⁶ Reglamento de Ejecución (UE) 543/2011 de la Comisión, de 7 de junio de 2011, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) no 1234/2007 del Consejo en los sectores de las frutas y hortalizas y de las frutas y hortalizas transformadas, art. 1.1.

⁵⁷ Reglamento (UE) no 1379/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de los productos de la pesca y de la acuicultura, se modifican los Reglamentos (CE) no 1184/2006 y (CE) no 1224/2009 del Consejo y se deroga el Reglamento (CE) no 104/2000 del Consejo, art. 35.

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ Reglamento 2406/96 del Consejo, de 26 de noviembre de 1996, por el que se establecen normas comunes de comercialización para determinados productos pesqueros, art. 11.

se establece esta obligación, esta no existe para todos. La obligación es mucho menor para el aceite de oliva, para el que debe indicarse, para algunos tipos, el país de origen o que proviene de la Unión y si proviene de varios terceros países se indicará aquel en el que se ha producido la última transformación sustancial⁶⁰, por lo que en muchos casos no se indicará el país de origen de manera que, como se ha afirmado antes, no se protegen adecuadamente algunos de los intereses de los consumidores, especialmente los que se basen en favorecer la producción nacional. También debe indicarse el país de origen en otros ámbitos⁶¹ ⁶². Por último también hay que tener en cuenta las normas relativas a la denominación de origen y a la indicación geográfica⁶³.

Podemos ver un ejemplo de los problemas que plantea la regulación actual sobre el origen en la Sentencia del Tribunal de Justicia de 4 de septiembre de 2019 en la que se resuelven las cuestiones de si son originarios de un país champiñones recolectados en el territorio nacional cuando fases esenciales de la producción se han llevado a cabo en otros Estados de la Unión y si es aplicable a la indicación de origen la prohibición de inducción a error, así como si pueden añadirse datos aclaratorios para evitar la inducción a error (43). El Reglamento Delegado 2015/2446 establece que se consideran obtenidos en un sólo país o territorio los productos vegetales en ellos recolectados. El Tribunal afirma que “el país de origen de los champiñones cultivados es su país de recolección (...) con independencia de qué fases esenciales de producción se lleven a cabo en otros Estados miembros de la Unión” y aunque los champiñones se hayan recolectado no más de tres días después de haberlos introducidos en el territorio de recolección (58). Por tanto, el tiempo que los champiñones hayan estado en un territorio concreto no es relevante, sino sólo que se hayan recolectado en este, lo que puede verse como una apreciación un tanto formal del país de origen que no da una información adecuadamente realista a las personas consumidoras. Respecto a si es posible incluir datos aclaratorios para evitar la inducción a error, el Tribunal considera que no cabe imponer estos como complemento de la indicación de origen (77), lo cual resulta coherente con lo establecido por la normativa europea ya que, como el Tribunal afirma, “el legislador de la Unión ha determinado de forma clara y precisa el país de origen (...) para los productos vegetales, entre ellos los champiñones, el legislador estableció que el país de origen de tales productos es el país de su recolección, con independencia de su lugar de producción”. Efectivamente, más que estable-

⁶⁰ Reglamento de Ejecución (UE) n° 29/2012 de la Comisión, de 13 de enero de 2012, sobre las normas de comercialización del aceite de oliva, art. 4.

⁶¹ Reglamento (CE) n° 589/2008 de la Comisión, de 23 de junio de 2008, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n° 1234/2007 del Consejo en lo que atañe a las normas de comercialización de los huevos, art. 30. También se indica que si no hay garantías suficientes en cuanto a la equivalencia de las normas, deberá indicarse el país de origen y el sistema de cría como “no conforme a las normas CE”.

⁶² Reglamento (CE) No 543/2008 de la Comisión, de 16 de junio de 2008, por el que se establecen normas de desarrollo del Reglamento (CE) no 1234/2007 del Consejo en lo que atañe a la comercialización de carne de aves de corral, art. 5.4.e.

⁶³ Reglamento 1151/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de noviembre de 2012, sobre los regímenes de calidad de los productos agrícolas y alimenticios.

cerse excepciones particulares a las disposiciones de la Unión Europea, si se considera que la regulación es insuficiente lo que debe plantearse es una reforma.

En conclusión, uno de los problemas principales de las indicaciones de origen es la definición de país de origen, por la que, cuando intervienen dos o más países, el país de origen es aquel en el que se haya producido la última transformación o elaboración sustancial. No obstante, en el Reglamento de ejecución 1337/2013 que establece disposiciones respecto al país de origen de algunos tipos de carne no se ha aplicado esta definición, indicándose en este mismo Reglamento que la información que se proporcionaría no sería suficiente. Sin embargo, esta definición sí se aplica para la indicación de origen en otros casos, por lo que se plantea la problemática de si la persona consumidora va a entender que origen se refiere a aquel país donde se ha producido la última transformación, ya que eso no es lo que normalmente se entiende por origen. Esta confusión es parecida a la que puede crear la indicación del país de cría de algunos animales cuando se indica sólo el país donde ha tenido lugar el último período de cría. Este es uno de los mayores problemas que presenta la legislación.

Además de la confusión y complejidad de esta normativa, también hay que mencionar las excepciones. Así, aunque en el caso de las frutas y hortalizas frescas se indique el origen, este no se indica en los productos elaborados con estas. Esto también tiene lugar en el caso de algunos tipos de carne, en los que no se indica el país de origen ni cuando la carne está picada, en cuyo caso se indica sólo si proviene de la UE o no, ni cuando es ingrediente de otros productos. Muchas de las excepciones que encontramos en la normativa sobre la mención de origen se refiere a los alimentos que provienen de terceros países. En este ámbito la legislación es más débil y las exigencias de información son menores.

Aunque la información de origen en la Unión Europea es bastante completa en el sentido de que se aplica a muchos tipos de alimentos, las excepciones implican que se aprecie una falta de coherencia en la regulación, puesto que, atendiendo a los intereses de los consumidores, la información es en principio igual de relevante en un producto sin transformar y en un producto transformado, especialmente cuando la información de origen se demanda con la intención de favorecer el producto nacional o evitar productos que han tenido un transporte muy extenso.

4. ETIQUETADO DE ALIMENTOS VEGETARIANOS Y VEGANOS

La información relativa a alimentos vegetarianos o veganos está mucho menos desarrollada. Se trata, en cualquier caso, de información voluntaria⁶⁴, pero, sobre la

⁶⁴ No obstante, respecto a esta información, se ha registrado una propuesta de iniciativa ciudadana, "Etiquetado obligatorio de los alimentos como no vegetarianos/vegetarianos/veganos", registrada mediante la decisión (UE) 2018/1701 de la Comisión de 7 de noviembre de 2018, que tiene como objetivo proponer "una ley que exija la colocación de una de tres sencillas etiquetas gráficas en todos los productos alimenticios: no vegetariano, vegetariano o vegano". La iniciativa indica la dificultad para las

aplicación de los requisitos de la información voluntaria (que no induzca a error, que no sea ambigua, entre otros) a estas menciones, la Comisión debía adoptar actos de ejecución. El principal problema respecto a esta información es que “a día de hoy, definiciones jurídicamente vinculantes de los términos “vegano” y “vegetariano” no existen a nivel de la UE y sólo esporádicamente a nivel de los Estados miembros”⁶⁵ ni se han llevado a cabo estos actos de ejecución⁶⁶.

Al no existir una definición ni regulación sobre cómo proporcionar esta información, ni una mención obligatoria, los modos en los que se da la información son variados y pueden dar lugar a error. De acuerdo con GERKE y JANSSEN “actualmente en el mercado hay un pequeño número de etiquetas de terceros con estándares relativamente transparentes y un mayor número de etiquetas de productores, básicamente con significados no transparentes”⁶⁷. Por otra parte, en la lista de ingredientes sólo aparecen las sustancias que legalmente se consideran ingredientes⁶⁸. Otro problema que se menciona es la falta de certeza en relación con los auxiliares tecnológicos y las trazas de origen animal⁶⁹.

El mayor problema es la falta de definición, que implica que si hay varios tipos de etiquetado que representan productos vegetarianos o veganos, cada uno de ellos puede responder a requisitos diferentes. Aunque se pueda mirar la lista de ingredientes, la indicación numérica de aditivos y otros supone que se dificulte un poco el

personas vegetarianas y veganas de saber si un alimento es adecuado o no puesto que el modo de saberlo es mirar la lista de ingredientes, con la dificultad de que algunos ingredientes son ambiguos (Decisión (UE) 2018/1701 de la Comisión, de 7 de noviembre de 2018, sobre la propuesta de iniciativa ciudadana titulada “etiquetado obligatorio de los alimentos como no vegetarianos/vegetarianos/veganos”, (2)). Existiría, por tanto, la posibilidad de que la información voluntaria sobre productos vegetarianos o veganos se convirtiera en obligatoria. Debe recordarse que una vez que se “reúne un millón de firmas, alcanzando los mínimos establecidos en al menos siete Estados miembros, la Comisión Europea debe decidir si adopta medidas o no”.

⁶⁵ European Vegetarian Union, *EVU information, Veggie definition: 7 years of inactivity by the European Commission*, 18 de agosto de 2018: “To this day, legally binding definitions of the terms “vegan” and “vegetarian” do not exist at EU level and only sporadically on member state level”.

⁶⁶ A este respecto, una pregunta parlamentaria a la Comisión, tras recordar que bajo el artículo 36.3 del Reglamento 1169/2011 la Comisión debe adoptar actos de ejecución sobre el etiquetado correcto de los alimentos en relación con su adecuación para vegetarianos o veganos, pregunta cómo planea la Comisión garantizar a veganos y vegetarianos la provisión de información sobre productos correcta” a lo que la Comisión ha respondido que no puede comprometerse a una fecha específica. Información disponible en: Question for written answer P-004181-17 to the Commission. Rule 130. Claude Turmes (Verts/ALE), disponible en: http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/P-8-2017-004181_EN.html y http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/P-8-2017-004181-ASW_EN.pdf (acceso 22.08.2019).

⁶⁷ Gerke M, Janssen, M. (2017). “Vegan foods: Labelling practice”. *Ernährungs Umschau*, 64(3), 54–57, p. 55: “Currently on the market there is a small number of third-party labels with relatively transparent standards and a bigger number of producer labels with mainly untransparent meanings”.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 52: “The list of ingredients is only of limited help as it is only listing the substances that belong to the ingredients per legal definition”.

⁶⁹ Volkhardt I, Christen O, Stangl GI, Braun PG, Lorkowski S, Meier T. (2017). “Legal aspects regarding product innovations in the food sector”. *Ernährungs Umschau*, 64(11), 158–165, p. 163.

acceso a la información. Aunque la información sea voluntaria, una regulación más completa que incorpore las definiciones necesarias supondría una mayor protección de los intereses de los consumidores.

5. BIENESTAR ANIMAL

En el ámbito de la información alimentaria referente al bienestar animal, cabe destacar que “aunque existen programas de etiquetado sobre bienestar voluntarios no hay un sistema armonizado de estándares de bienestar animal para los propósitos del etiquetado y los consumidores no pueden entender y diferenciar los estándares de bienestar promovidos bajo estos planes”⁷⁰. Tampoco hay, salvo excepciones muy concretas, un sistema de etiquetado obligatorio sobre bienestar animal en la Unión Europea^{71 72}. No hay, por tanto, una provisión general de etiquetado obligatorio sobre bienestar animal. Esto implica que la información sobre bienestar animal que aparece en las etiquetas es, en términos generales, voluntaria.

Aunque el etiquetado voluntario puede ser positivo, la existencia de diversos tipos de etiquetado puede resultar confusa. Se ha señalado también la falta de coherencia⁷³. El etiquetado obligatorio, así como una regulación más precisa del etiquetado volun-

⁷⁰ Comisión Europea, Labelling related to animal welfare: “While voluntary welfare labelling schemes exist, there is no harmonised system of animal welfare standards for labelling purposes and consumers are unable to understand and differentiate the welfare standards promoted under these schemes. A knock-on effect of this is that very few products provide information to the consumer on welfare standards and there is very little motivation for more producers to improve animal welfare and market their products accordingly”, disponible en: https://ec.europa.eu/food/animals/welfare/other_aspects/labelling_en (acceso 22.08.2019).

⁷¹ *Ibid.*: “Currently, there is only one EU-wide system of compulsory labelling on animal welfare - for table eggs. The system for eggs is based on the EU legislation for laying hens defining different production methods (cages, free range, barn, etc.). Such classification of production methods does not exist for other types of animal production in the EU.”

⁷² El Reglamento (CE) 589/2008 de la Comisión, de 23 de junio de 2008, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n° 1234/2007 del Consejo en lo que atañe a las normas de comercialización de los huevos, para los huevos de categoría A, se debe indicar el sistema de cría de las gallinas, mediante los términos indicados en este mismo Reglamento en el caso de cría convencional, o mediante los términos establecidos en el Reglamento 2092/91 en el caso de la producción ecológica (art. 12). Por otra parte, en el caso de los huevos importados, cuando no haya garantías suficientes en cuanto a la equivalencia de las normas, se podrá simplemente indicar el sistema de cría como “no conforme a las normas CE” (art. 30).

⁷³ Del Cont, C., *op.cit.*, p.273: “These labels fulfill some customers’ expectations and participate in the level of information needed for an effective right to choose. However, the incompleteness of each label, as well as their multiplicity and their diversity harms the readability and understandability of the information. These labels are not developed in a coherent manner and leave little room for a global and systemic approach of food; they are mainly tools for creating new lucrative markets”.

tario⁷⁴, proporcionarían una mayor homogeneidad. Como se ha indicado en el párrafo anterior, no hay un sistema armonizado de estándares de bienestar animal. Esto implica que cada tipo de etiquetado puede utilizar un estándar distinto. El problema de este tipo de etiquetado es conocer la diferencia entre uno y otro, y, de modo más relevante, a qué se refieren o qué representan cuando indican que el producto cumple con requisitos de bienestar animal. En este sentido habría que distinguir entre un etiquetado que simplemente indique que el producto cumple con requisitos de bienestar animal y una regulación que no hace referencia directa en el etiquetado al bienestar animal sino que se refiere a un aspecto concreto de este. En un etiquetado voluntario que simplemente indica que el producto cumple con requisitos de bienestar animal, habría que ver a qué se refiere, ya que los aspectos que tienen relación con el bienestar animal son muy variados.

En relación con el bienestar animal, hay que mencionar también el etiquetado ecológico, pues en el Reglamento 834/2007, en las normas de producción ganadera (art. 14) se encuentran disposiciones relacionadas con el bienestar animal, así como en el Reglamento 889/2008. Por consiguiente, aunque este etiquetado no esté dirigido directamente a indicar el bienestar animal, cumple esta función de manera parcial, si bien el etiquetado ecológico se refiere a muchas otras cuestiones. De hecho, uno de los objetivos de la producción ecológica regulada en el Reglamento 834/2007 es precisamente asegurar un sistema viable de gestión agrario que cumpla rigurosas normas de bienestar animal (3.1), uno de los principios específicos aplicables en materia agraria es el mantenimiento de un nivel elevado de bienestar animal (5.h) y una de las normas de producción ganadera ecológica es reducir al mínimo el sufrimiento animal (14.1.b.viii). En ese sentido, es de interés destacar la interpretación que ha realizado la Sentencia del Tribunal de Justicia de 26 de febrero de 2019, pues responde a una cuestión prejudicial sobre si las normas del Derecho de la Unión autorizan o prohíben la expedición del logotipo ecológico a los productos de origen animal que han sido objeto de un sacrificio ritual sin aturdimiento previo (33). En esta sentencia el Tribunal pone en relación la obligación de reducir al mínimo el sufrimiento animal, incluso en el momento del sacrificio, del Reglamento 834/2007 (art. 14.1.b.viii) con la disposición del Reglamento 1099/2009 por la que se establece que no se causará a los animales dolor, angustia o sufrimiento evitable, concluyendo que no puede utilizarse el logotipo ecológico de la UE en los casos en los que hay sacrificio sin aturdimiento previo, pues esta técnica no permite reducir al mínimo el sufrimiento animal. Las personas consumidoras esperan que el logotipo ecológico

⁷⁴ Por ejemplo, la regulación sobre el etiquetado voluntario en cuanto a la carne de aves de corral, en el Reglamento (CE) no 543/2008 de la Comisión, de 16 de junio de 2008, por el que se establecen normas de desarrollo del Reglamento (CE) no 1234/2007 del Consejo en lo que atañe a la comercialización de carne de aves de corral establece que sólo se podrán indicar en el etiquetado los sistemas de cría con los términos que establece el reglamento (sistema extensivo en gallinero, gallinero con salida libre, etc.). Se trata de una mención que no es obligatoria, pero que se encuentra regulada de manera específica (art. 11).

represente un producto en el que se han respetado las normas que establecen el máximo nivel legalmente previsto de bienestar animal, por lo que, afirma el Tribunal, “es importante garantizar que los consumidores puedan tener la seguridad de que los productos con el logotipo ecológico de la Unión Europea efectivamente se han obtenido observando las normas más exigentes, entre ellas las relativas al bienestar animal” (51). Teniendo en cuenta el objetivo de la producción ecológica de asegurar un sistema que cumpla normas de bienestar animal, el logotipo ecológico solo debería utilizarse en productos que han cumplido con estas en su totalidad.

Por último, en relación al bienestar animal debe tenerse en cuenta la experimentación con animales, ya que esta puede llevarse a cabo en el ámbito alimentario y puede tratarse de un sector en el que no se conoce tanto esta experimentación por el público⁷⁵. Así pues, la información al respecto puede resultar especialmente relevante. Más aún si se tiene en cuenta, como afirma MEPHAM, que “la experimentación en los aditivos alimentarios está abierta a la importante crítica de que a menudo se hace para agentes empleados para propósitos puramente cosméticos, por ej. colorantes, cuando la experimentación animal de cosméticos *per se* es ahora ilegal en la UE”⁷⁶. No es muy coherente que en un ámbito se prohíba este tipo de experimentación, mientras que en otros se haya mantenido a pesar de que el propósito de ambos es parecido.

En conclusión, la información sobre bienestar animal está todavía poco desarrollada. Aunque en algunos ámbitos existe información a nivel de la Unión Europea, esta se encuentra fragmentada y es incompleta. Si se estableciese una etiqueta de bienestar animal a nivel de la Unión Europea, la información a este respecto sería más completa; sin embargo, hay muchos aspectos que influyen en el bienestar animal. Este tiene relación con cuestiones muy evidentes como los sistemas de cría pero también con aspectos mucho menos obvios para el público general como la utilización de animales para la experimentación en el ámbito alimentario. Así pues, es importante que se defina lo que se entendería por bienestar animal. El establecimiento de una etiqueta voluntaria a nivel de la Unión Europea o de requisitos específicos para las etiquetas voluntarias, haría que la información en este ámbito fuese más homogénea. Otro modo de completar la información sobre bienestar animal es estableciendo información precisa en diferentes ámbitos en lugar de una etiqueta general. Esta información tiene la ventaja de ser más concreta, ya que se refiere a aspectos específicos, además, al ser obligatoria, aparece en todos los productos bajo esta obligación; pero tiene, por otra parte, la desventaja de que el resultado final sería una normativa bastante dispersa. Hay que tener en cuenta que la demanda de información sobre

⁷⁵ Hartung, T., Koëter, H. (2008). “Food for Thought ... on Food Safety Testing”. *Altex*, 4/08, p. 260: “Remarkably, the awareness that experimental animals are used to a considerable extent to ensure the safety of our food and animal feed is not common knowledge”.

⁷⁶ Mephram, B. (2011). “Food additives: an ethical evaluation”. *British Medical Bulletin*, Volume 99, Issue 1, páginas 7–23: “Food additive testing is open to the serious criticism that it is often performed for agents employed for purely cosmetic purposes, e.g. colourants, when animal testing of cosmetics *per se* is now illegal in the EU”.

bienestar animal en el ámbito alimentario ha aumentado debido a la existencia de más información sobre la producción de alimentos de origen animal en general, así como una mayor difusión de esta debido a las redes⁷⁷.

En la actualidad existen etiquetas sobre el bienestar animal que, aunque tienen aspectos positivos y proveen de información, pueden tener diferencias entre ellas en lo que se refiere a los requisitos y, además, al ser voluntarias, se usan en menos productos. Si bien el segundo de estos problemas sólo se resolvería con etiquetado obligatorio, sí podría conseguirse una mayor homogeneización del etiquetado voluntario mediante una regulación de sus criterios y requisitos.

6. OTRAS DISPOSICIONES

6.1. *Alimentos ecológicos y etiqueta ecológica*

Respecto a los alimentos ecológicos, el Reglamento 834/2007 del Consejo⁷⁸ establece unas indicaciones obligatorias (art. 24), entre estas, el logotipo comunitario de producción ecológica para los productos envasados (arts. 24 y 25.1) que, no obstante, no es obligatorio para los productos importados de terceros países. Estas obligaciones son para aquellos productos, sus ingredientes o las materias primas para alimentación animal que se describan, en su etiquetado, publicidad o documentos comerciales, en términos que sugieran que estos se han obtenido conforme a lo establecido en el Reglamento, en particular términos como “bio” y “eco” (art. 23.1). De este modo, se establece una mayor seguridad en la información alimentaria, pues se evita que se utilicen estos términos para referirse a alimentos que no cumplen unos requisitos específicos. De esta manera se homogeneiza este ámbito estableciéndose unas condiciones concretas para la producción ecológica, y un logo a nivel de la Unión Europea, si bien pueden utilizarse otros logos (art. 25.2).

No tiene que indicarse de manera obligatoria que un producto es ecológico, lo que se pretende es que, cuando se indique, este cumpla los requisitos, de manera que

⁷⁷ Por otra parte, Sundrum considera que la conciencia sobre los problemas en relación con el bienestar animal en la producción de ganado ha aumentado en parte debido a los efectos de escándalos en relación con la producción de alimentos: “long-standing activities of animal protectionists and the effects of scandals in connection with food production have led to a development in which people are becoming increasingly aware of welfare problems within livestock production”. Sundrum., A. (2007). “Conflicting areas in the ethical debate on animal health and welfare”, en Zollitsch, W., Winckler, C., Waiblinger, S., Haslberger, A., (eds.), *Sustainable food production and ethics. Preprints of the 7th Congress of the European Society for Agricultural and Food Ethics, EurSAFE 2007, Vienna, Austria*, Wageningen, Wageningen Academic Publishers, 257-262, p. 257.

⁷⁸ Debe tenerse en cuenta que este Reglamento ha sido derogado por el Reglamento 2018/848 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, sobre producción ecológica y etiquetado de los productos ecológicos y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 834/2007 del Consejo, que será aplicable a partir del 2021.

la información sea homogénea y responda a unos criterios legalmente establecidos. Sólo pueden utilizarse, en el etiquetado y publicidad, los términos que se refieran al método de producción ecológico si todos los ingredientes cumplen los requisitos del Reglamento (art. 23.1) y debe indicarse en la lista de ingredientes qué ingredientes son ecológicos (art. 23.4). Otra información no se incluye en el etiquetado sino que se facilita a través de otros medios. Es el caso de la base de datos de variedades de semillas o patatas de siembra disponibles en cada Estado miembro y obtenidas mediante la producción ecológica a la que puede acceder el público a través de Internet⁷⁹.

Así pues, en este ámbito existe bastante información. Se trata de información que es voluntaria salvo en el caso de que se usen términos como “bio” o “eco” o similares. Pero, además, se establecen unos requisitos precisos, por lo que la información sobre alimentos ecológicos es bastante homogénea aunque se trate de información voluntaria. Los productos de terceros países también deben cumplir los requisitos de producción o cumplir normas de producción equivalentes (Reglamento 834/2007, arts. 32 y 33).

Por último, se establece también la etiqueta ecológica voluntaria regulada en el Reglamento (CE) N° 66/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, relativo a la etiqueta ecológica de la UE, cuyos criterios “se basarán en el comportamiento medioambiental de los productos” (art. 6) y que no debe confundirse con los productos ecológicos ni con el logotipo comunitario de producción ecológica. No obstante, el Reglamento establece que la Comisión debe realizar un estudio que “debe considerar la opción de que únicamente puedan acogerse a la etiqueta ecológica de la UE los productos certificados como ecológicos, para evitar confusión entre los consumidores” (art. 6.5).

La existencia de un logo de producción ecológica y de una etiqueta ecológica puede dar lugar a confusión sobre lo que ambos representan. En este sentido, es necesario destacar que para que la información sea útil, las personas consumidoras deben poder tener claro a qué se refiere esa información y es posible que en este caso no sea así al utilizar los dos tipos de etiquetado los mismos términos.

6.2. Alimentos modificados genéticamente

Este ámbito, sobre el que ha habido bastante controversia⁸⁰, también se ha regulado y se ha establecido la obligación de informar sobre los alimentos modificados

⁷⁹ Reglamento (CE) N° 889/2008 de la Comisión de 5 de septiembre de 2008 por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n° 834/2007 del Consejo sobre producción y etiquetado de los productos ecológicos, con respecto a la producción ecológica, su etiquetado y su control, arts. 48 y 52.

⁸⁰ Mesa garcía, O., Ramón fernández, F. (2016). “La trazabilidad como instrumento de garantía para la seguridad alimentaria”. *Revista de Derecho Civil*, vol. III, núm. 3, Ensayos, páginas 109-138, página 130.

genéticamente. El Reglamento 1829/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre alimentos y piensos modificados genéticamente, establece que, para los alimentos que contengan, estén compuestos o se hayan producido a partir de OMG o contengan ingredientes producidos a partir de estos, debe indicarse en la lista de ingredientes los que son modificados genéticamente o producidos a partir de un ingrediente modificado genéticamente, así como en el etiquetado o expositor del alimento cuando no haya lista de ingredientes, además de otras menciones⁸¹. Se trata de una información bastante exhaustiva, si bien se excepciona de estas disposiciones a aquellos alimentos que contengan material que contenga o esté compuesto por OMG o producido a partir de estos si el contenido de este material no es más del 0,9% de los ingredientes y cuando la presencia es accidental o técnicamente inevitable (arts. 12 y 13). Es importante hacer referencia a que esta excepción relacionada con el 0,9% es aplicable a la obligación de etiquetado, no a la obligación de autorización y supervisión, ya que este tema ha sido objeto de una cuestión prejudicial en la cual se cuestionaba si la incorporación de material modificado genéticamente presente legalmente en la naturaleza a alimentos de origen animal tenía como efecto que estos estuvieran bajo la obligación de autorización y supervisión prevista o si sería posible referirse por analogía a otros umbrales aplicables como aquel para el etiquetado. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea resolvió a este respecto que la excepción pretendida por vía de aplicación analógica no era jurídicamente viable en este caso⁸².

La información sobre alimentos modificados genéticamente es, por tanto, bastante completa, e incluye tanto alimentos envasados como no envasados. No se establecen excepciones para alimentos en función de su origen, sino que estas medidas de etiquetado se aplican a todos los alimentos a excepción de aquellos cuyo contenido en OMG esté por debajo del umbral establecido y sea accidental o inevitable. Si bien esta excepción puede ser importante para algunas personas, sigue siendo un ámbito donde la información es bastante completa. No obstante, aunque se trate de un contenido accidental e inevitable, quizás también podría indicarse en el etiquetado. En cualquier caso, puede explicarse que esta información sea tan completa debido a la problemática específica que plantea este tipo de alimentos. Esto implica una menor inseguridad en este ámbito, en el que las personas están más informadas de lo que

⁸¹ También deberá mencionarse en la etiqueta cualquier característica o propiedad que se especifique en la autorización “cuando el alimento pueda generar inquietudes de orden ético o religioso” y cuando el alimento sea diferente de su homólogo convencional en composición, valor nutricional y otros. Si los alimentos no tienen homólogo convencional deberá informarse sobre su naturaleza y características.

⁸² Sentencia del Tribunal de Justicia de 6 de septiembre de 2011, 105 y 106: “En cuanto al umbral de tolerancia del 0,9 % por ingrediente previsto en el artículo 12, apartado 2, del Reglamento nº 1829/2003, se refiere a la obligación de etiquetado, y no a la obligación de autorización y supervisión. Su aplicación por analogía a esta última obligación privaría de toda utilidad a la disposición que lo establece, ya que excluiría al alimento en cuestión del ámbito de aplicación del Reglamento nº 1829/2003”.

consumen, si bien puede existir un mayor desconocimiento sobre los aspectos técnicos o científicos en este contexto⁸³.

7. CONCLUSIONES

En este artículo se han analizado algunos de los aspectos que se regulan en la información alimentaria, centrándose en el etiquetado, y que se han puesto en relación con preocupaciones de carácter ético, en concreto en varios ámbitos específicos: origen de los alimentos, alimentos vegetarianos y veganos, bienestar animal, alimentos ecológicos y alimentos modificados genéticamente. El objetivo era analizar cómo ha respondido la Unión Europea a diferentes demandas sociales en relación con la información alimentaria y con aspectos que se encuentran en general alejados de preocupaciones sobre seguridad alimentaria y salud, o que al menos no están sólo relacionados con estas. En este sentido, se ha podido ver como muchos de estos han sido regulados por la Unión Europea, que ha establecido un etiquetado obligatorio en diversos ámbitos o ha regulado el etiquetado voluntario en otros, estableciendo requisitos para su utilización.

La normativa relativa a la información sobre aspectos éticos en la Unión Europea en el etiquetado de alimentos es, en general, bastante completa, si bien hay ámbitos en los que no está tan desarrollada. No obstante, a pesar de su amplitud, hay que destacar algunos problemas que tiene esta regulación, relacionados principalmente con sus excepciones, con la complejidad de algunas de las menciones que se utilizan en algunos ámbitos, y con la falta de definiciones y de homogeneidad para algunos tipos de etiquetado. Estas deficiencias dificultan el conocimiento adecuado por parte de las personas consumidoras y pueden generar inseguridad también en los productores a la hora de abordar los requerimientos de información que deben aportar.

En el caso de la obligación de indicar el origen de los alimentos se puede decir que, aunque esta cubre bastantes tipos de alimentos, sigue habiendo un vacío de información en otros tipos, así como excepciones a las obligaciones legales. Los estu-

⁸³ Sobre la biotecnología se ha afirmado que "en general, se puede concluir que el desconocimiento sobre biotecnología, ingeniería genética y alimentos transgénicos ha disminuido, sin embargo la percepción del consumidor y del público en general sigue siendo de cierto rechazo y se manifiesta que se aceptarían mucho mejor estos productos si tuvieran un beneficio claro para el consumidor. En Europa, los consumidores están unánimemente a favor de un etiquetado claro y sin embargo, en Estados Unidos sólo uno de cada tres se preocupa por esta cuestión.

Como conclusión, se puede indicar que una correcta comunicación siempre rigurosa respaldada por datos científicos, una participación más activa de los agentes sociales en el desarrollo de la legislación relativa a los OMG y una mayor consideración de los aspectos éticos asociados a esta tecnología, son factores de vital importancia para la aceptación de la percepción social de los avances científicos y de los nuevos productos o servicios obtenidos a través de ellos". Roda Ghisleri, L. (2011). "Biotecnología", en Recuerda Girela, M. A (dir.), *Tratado de Derecho Alimentario*, Cizur Menor, Thomson Reuters Aranzadi, 967-1076, pp. 994-995.

dios han demostrado que existe un interés por conocer el origen de los alimentos, interés que varía según el tipo de alimento y que está motivado por diferentes razones, como las de favorecer la producción nacional o local, así como las relacionadas con cuestiones medioambientales. Puesto que no es posible saber el origen de un alimento si no se indica por los productores alimentarios y, teniendo en cuenta que uno de los objetivos de la información alimentaria es proteger los intereses de las personas consumidoras, las medidas destinadas a indicar este tipo de información en el etiquetado contribuyen a esta protección.

Aunque se han establecido indicaciones de origen obligatorias para muchos tipos de alimentos, estas no existen para todos. Por otra parte, se aprecia en la regulación una falta de coherencia, ya que se contemplan bastantes excepciones en los alimentos en los que sí existe esta obligación. Es el caso, por ejemplo, de algunos tipos de carne, así como de ciertos alimentos transformados. Sin embargo, no debería ser así, pues la información es en principio igual de relevante independientemente del modo de preparación o presentación del alimento. Otra cuestión problemática es la complejidad de algunas definiciones, como la definición de país de cría para algunos tipos de carne, que no siempre se refiere al lugar en el que el animal se ha criado durante toda su vida. Algo parecido sucede con la definición de país de origen que se utiliza para algunos alimentos, ya que puede referirse al lugar donde el producto ha tenido su última transformación.

Por otra parte, otros aspectos del etiquetado que pueden relacionarse con cuestiones éticas no se han desarrollado tanto en la legislación sobre información alimentaria. Es el caso de la indicación de alimentos vegetarianos o veganos, así como de bienestar animal, que están muy poco avanzadas. En el primero de los casos, es necesaria al menos una definición a nivel de la Unión Europea de lo que significa que un producto sea vegetariano o vegano, pues así la información voluntaria al respecto sería más homogénea y se aportaría, además, un mayor control legal de esta información, que actualmente sólo tiene que cumplir los requisitos generales. A este respecto, cabe destacar que faltan todavía los actos de ejecución de la Comisión sobre la aplicación de los requisitos de la información voluntaria a este tipo de información.

En el segundo caso, la obligación de indicar información sobre bienestar animal en el etiquetado existe para algún caso concreto. Más allá de esos supuestos específicos, existe la posibilidad de etiquetado voluntario, como ya se ha mencionado, pero esto puede suponer que no haya mucha homogeneidad en la información y que cada etiquetado tenga criterios diferentes, además de que no se utilice mucho. El establecimiento de requisitos más detallados para el etiquetado voluntario supondría, cuando menos, que la información fuese más uniforme. Por otra parte, el establecimiento de menciones concretas en la etiqueta que se refieran a aspectos de bienestar animal también protegería más los intereses de las personas consumidoras a este respecto, si bien la normativa resultaría más fragmentada que en el caso de que sólo haya una etiqueta que se refiera al bienestar animal en general.

Un ejemplo de información voluntaria que está regulada respecto a sus requisitos es el etiquetado ecológico, para el que se establece como obligatorio el logotipo comunitario de producción ecológica para la mayoría de los alimentos envasados que se describen en términos que sugieran que son ecológicos, como “bio” o “eco”, y se dispone que sólo podrán utilizarse términos que se refieran al método de producción ecológico cuando los ingredientes se produzcan de acuerdo con los requisitos legales. Por lo que se refiere a la etiqueta ecológica, aunque se trate de información voluntaria, supone una mayor protección en este ámbito, ya que no se podrán utilizar estas menciones si no se cumplen los requisitos del Reglamento, lo que implica un mayor control. Por otra parte, la existencia de un logo de producción ecológica y de una etiqueta ecológica puede dar lugar a confusión sobre lo que ambos representan.

En conclusión, aunque la información alimentaria en relación con aspectos éticos se ha regulado de manera extensa por la Unión Europea, la normativa actual es bastante dispersa, con problemas de coherencia interna y sin proporcionar ni la información que demandan actualmente las personas consumidoras ni la necesaria seguridad jurídica a los productores. En principio, es posible que ninguna información alimentaria sea lo suficientemente completa para permitir a las personas elegir con total conocimiento. La complejidad de la industria alimentaria supone que no pueda informarse de todos los aspectos relacionados con la provisión de alimentos y a esto se une que la demanda de información puede cambiar según el tiempo y lugar, adaptándose al contexto, si bien es evidente que esta ha aumentado en los últimos años y en la actualidad es cada vez más amplia. En todo caso, además de resolver los problemas que se señalan en este trabajo, resultaría positivo extender los ámbitos sometidos a etiquetado obligatorio, así como proceder a una regulación más precisa de los requisitos del etiquetado voluntario, lo que dotaría de mayor eficacia a la provisión de información.

Title

Food information in the European Union in relation to ethical aspects

Summary

1. Introduction. 2. Consumer's right to information and food information in the EU. 3. Origin labelling. 3.1. *Reasons for the interest in knowing the origin of food.* 3.2. *Origin labelling.* 3.3. *Other regulations.* 4. Labelling of vegetarian and vegan food. 5. Animal welfare. 6. Other provisions. 6.1. *Organic food and Ecolabel.* 6.2. *Genetically modified food.* 7. Conclusions.

Resumen

Los alimentos, además de tener relación con la salud, tienen conexión con aspectos culturales, éticos y medioambientales. La importación y exportación de alimentos, las tecnologías, y el bienestar animal, entre otros, despiertan preocupaciones entre las personas consumidoras, que, para poder elegir con conocimiento, necesitan información al respecto.

El presente artículo analiza aquellos aspectos que se han relacionado con preocupaciones éticas, regulados por la legislación de la Unión Europea referente a la información alimentaria, con el objetivo de alcanzar conclusiones sobre la regulación en este ámbito, sus limitaciones y las demandas existentes al respecto. En particular, se centra en el etiquetado, y analiza la normativa en varios ámbitos específicos: origen de los alimentos, alimentos vegetarianos y veganos, bienestar animal, alimentos ecológicos y alimentos modificados genéticamente. En relación con alguna de estas áreas se han realizado informes que demuestran el interés por esta información. Si bien la información en el ámbito que estudia este artículo es, en general, bastante completa, hay cuestiones sobre las que no está tan desarrollada. En otros casos, aunque sí hay un mayor desarrollo, se aprecian problemas relacionados principalmente con las excepciones y la complejidad de algunas de las menciones utilizadas.

En algunos casos encontramos la obligatoriedad de proporcionar información en relación con ciertos aspectos, en otros casos existen requisitos concretos para el etiquetado voluntario, y, por último, para otros el etiquetado voluntario sólo tiene que cumplir condiciones generales. Se concluye que, aunque el etiquetado voluntario proporciona información, puede implicar una falta de homogeneidad debido a la existencia de varios tipos de etiquetado con criterios diferentes. Por otra parte, debido a su carácter voluntario, es posible que no se utilice mucho. El establecimiento de requisitos concretos para el etiquetado voluntario en función del tipo de información que proporcione, así como el etiquetado obligatorio, implicarían una mayor coherencia y homogeneidad.

En conclusión, aunque se trata de un ámbito en el que se han regulado muchos aspectos, cabe destacar que todavía existen demandas respecto a estos tipos de información alimentaria. Sería deseable una normativa de carácter más sistemático y homogéneo que permitiera dar satisfacción a los derechos de las personas consumidoras y al mismo tiempo proporcionara una mayor seguridad jurídica a los operadores económicos implicados.

Abstract

Food, besides being related to health, is connected to cultural, ethical, and environmental aspects. Importation and exportation of food, technologies and animal welfare, among others, raise concerns among consumers, who need information in order to make an informed choice.

This article analyses those matters that have been related to ethical concerns, regulated by European Union food information law, with the aim

to conclude on the regulation, its limits, and on the existing demands in respect of them. In particular, it focuses on labelling, and analyses the law in several specific fields: origin of food, vegan and vegetarian food, animal welfare, organic food and genetically modified food. In relation to some of these matters that have been connected to ethical concerns, reports have shown interest for this information.

Although the information in this field is, in general, quite complete, there are questions about which it is not so developed. In other cases, although they are more regulated, there are problems related mainly to exceptions and to the complexity of some of the mentions that are used.

In some cases we find it obligatory to provide information in relation to certain matters, in other cases there are specific requirements for voluntary labelling, and, finally, for others voluntary labelling only have to fulfil the general conditions. It is concluded that, although voluntary labelling provides information, it may imply a lack of homogeneity due to the existence of several types of labelling that follow different criteria. On the other hand, since it is voluntary, it is possible that it is not used widely enough. Specific requirements for voluntary labelling according to the type of information that is provided, as well as obligatory labelling, would imply a greater coherence and homogeneity.

In conclusion, although it is a field in which many aspects have been regulated, it must be noted that there are still many demands for these types of food information. It would be beneficial to establish a more homogeneous and systematic regulation that would ensure the realisation of consumers' rights and, at the same time, it would provide more legal certainty to the economic operators involved.

Palabras clave:

Unión Europea, información, alimentos

Keywords:

European Union, information, food